

Competencia

y desarrollo

EL PODER DE LOS MERCADOS COMPETITIVOS

1

Opciones para el consumidor en la tienda de la esquina

La autoridad de competencia de Costa Rica impone multa a Coca-Cola.

Los beneficios de una política de competencia no siempre son evidentes para el consumidor medio. Pero cuando una decisión de la autoridad de competencia obligó a la Coca-Cola a cambiar sus prácticas, esto no pasó desapercibido para la gente en Costa Rica. Este caso de gran visibilidad está ayudando a crear una voluntad política de hacer más estricta la legislación.

Al principio fue la Coca-Cola (o bien podría haber sido, dado el enorme lugar que ocupa este producto en la psiquis y economía costarricenses). Por lo tanto es comprensible que muchos ciudadanos se hayan sorprendido cuando en 2004 la agencia nacional de competencia reprendiera y sancionara a la Coca-Cola Interamerican Corporation (la subsidiaria costarricense de la Coca-Cola Company) y a su embotelladora, Panamco Tica.

“Aquí la mayoría de la gente piensa que no se puede demandar a este tipo de compañías, que tienen demasiado poder”, afirma Agustina Cobas, periodista del diario *La República* de San José.

El caso ante la Comisión para Promover la Competencia (CPC) comenzó como una batalla entre gigantes. En 2001, la fabricante de bebidas rival PepsiCo, dos de sus subsidiarias y su embotelladora costarricense presentaron una demanda contra Coca-Cola Company, ubicada en Atlanta, Coca-Cola Interamerican Corporation y Panamco Tica. Las compañías Pepsi reclamaban que los fabricantes de Coca-Cola estaban entrando en acuerdos anticompetitivos con compañías en etapas diferentes de la cadena productiva, en este caso entre fabricantes y detallistas. La legislación

de 1994 sobre competencia del país, la primera en América Central, prohíbe estas prácticas.

Ese mismo año, tres fabricantes de bebidas gaseosas y jugos (La Mundial, La Cruz Blanca, y La Flor) también se unieron a la demanda. La agencia de competencia aceptó examinar los cargos siguientes: la imposición a minoristas de precios de reventa y volúmenes de compra mínimos, la exigencia de que sus máquinas de venta y equipos de



IDRC: Yves Beaulieu

El caso de la Coca-Cola proporciona un recordatorio de que la ley de competencia puede tener un impacto directo en lo que el consumidor elige.

refrigeración se usaran exclusivamente para sus productos, la exigencia de que ciertas tiendas vendieran exclusivamente sus productos, el vincular la venta de un producto a la de otro y el cobrar precios diferentes a compradores distintos.

Un caso complejo

Para dictaminar contra la Coca-Cola, la CPC tenía que tener pruebas de que el acusado tenía un poder significativo en el mercado, que estaba involucrado en actividades ilegales según la ley de competencia y que esas actividades tenían efectos anticompetitivos.

Para medir el poder en el mercado, la CPC recurrió a pedir información a las partes involucradas. “No era típico, ya que normalmente es la CPC la que debe hacerse cargo de la prueba de culpabilidad”, señala Pamela Sittenfeld, que era la directora ejecutiva de la CPC durante la investigación y que dirigió un estudio sobre la competencia en Costa Rica financiado por el IDRC.

Todas las partes entregaron informes de sus ventas, características del mercado y del producto, sistemas de distribución y relaciones entre clientes y consumidores. Además, la CPC contactó a los clientes de las compañías en todo el país para obtener información sobre asuntos tales como políticas de precios, comercialización y ventas del acusado. Finalmente se invitó a las partes a presentar su caso ante la CPC.

Este caso, señala Sittenfeld, marcó un hito en la legislación de competencia de Costa Rica. Hizo mucho ruido durante los años que tomó resolverlo. El caso involucró a multinacionales, era complejo y había montañas de papeleo cuya evaluación tomó mucho tiempo y recursos. Acota



IDRC: Yves Beaulieu

El caso estableció que “compañías con porciones considerables del mercado, como la Coca-Cola y su embotelladora, debían andarse con cuidado”.

Sittenfeld que “los argumentos que usaron las diferentes partes fueron muy sofisticados” y se presentó una larga serie de requerimientos judiciales ante el Tribunal Constitucional.

Un problema bastante espinoso fue la categorización que hacía la CPC del producto comercializado. Usando la información entregada por los participantes en el caso, la CPC agrupó a las bebidas carbonatadas no alcohólicas junto con los jugos de frutas enlatados y embotellados, argumentando que esos productos eran sustitutos el uno del otro. La información había mostrado que el aumento de precio de un producto significaba la disminución de su demanda en relación a la demanda del otro.

“Esto era sumamente controvertido. El mercado de las bebidas carbonatadas era muy concentrado y Panamco Tica tenía más del 85 por ciento”, recuerda Sittenfeld. Según la definición de categoría de la CPC, que incluía a todas las bebidas no alcohólicas, Panamco Tica tenía una porción menor, aunque todavía significativa, del mercado local, con un 74 por ciento.

La existencia de estrictas barreras para ingresar al mercado acrecentaba el poder que tenían en él los embotelladores de la Coca-Cola. La CPC concluyó que la distribución intensiva que se necesitaba para este tipo de producto de compra impulsiva, la solidez de las marcas establecidas y la sustancial inversión publicitaria que requería el ingreso al mercado representaban obstáculos para poder ingresar a él.

Un veredicto señero

La CPC impuso una multa a Panamco Tica por acuerdos de fijación de precios obligatorios y de exclusividad. Los acuerdos de venta con minoristas incluían cláusulas que sugerían los precios de la venta al detalle: algunas llegaban hasta a obligar a los vendedores de Coca-Cola a ceñirse al precio que se listaba. Según la CPC, esto menoscababa la competencia intra marcas y entre los distintos establecimientos que vendían los mismos productos, además de restringir la libertad de los minoristas para fijar sus propios precios.

Los contratos de venta también impedían que los minoristas en algunas áreas pudieran vender marcas competidoras. La CPC dictaminó que esos acuerdos de exclusividad reducían la competencia y restringían el ingreso al mercado de nuevos participantes, y comunicó a la embotelladora de Coca-Cola que, dada su porción del mercado, esa conducta no era justificable.



La Ley de Competencia de 1994 de Costa Rica, la primera en América Central, prohíbe las prácticas monopolistas.

Para la mayoría de los costarricenses, los refrigeradores de bebidas son un epitome de este caso. Los fabricantes de Coca-Cola le entregaron a los minoristas refrigeradores que mostraban el logo de las gaseosas, con la condición de que sólo podían guardar en ellos los productos de la compañía. Si bien esta disposición puede parecer comprensible, la CPC hizo notar que los refrigeradores exclusivos restringían el acceso de los competidores al mercado y disminuían las opciones del consumidor en establecimientos muy pequeños, donde había lugar para un solo refrigerador de bebidas. La agencia manifestó que esta práctica se permitía cuando hubiera espacio para equipo adicional.

Inmediatamente se aplicaron sanciones. Si bien se responsabilizó a Coca-Cola Interamerican Corporation y a Panamco Tica, sólo se multó a la embotelladora, ya que, como señaló Sittenfeld, “ellos eran quienes cometían de hecho las infracciones en el mercado”.

La CPC ordenó a la Interamerican Corporation que tomara medidas correctivas, expresó Isaura Guillén, sucesora de Sittenfeld como directora ejecutiva de la CPC: “se le dijo a la Coca-Cola que no emitiera pautas ni diera orientaciones a su embotelladora para que efectuara acciones anticompetitivas”.

Se multó a la Panamco Tica con cerca de US\$80 000 por imponer precios de reventa y se le ordenó terminar con esa práctica. La CPC dictaminó que una compañía con poder sustancial en el mercado le tenía que dejar en claro a sus clientes que no estaban obligados a seguir sus listas de precios.

Se le impuso otra multa de US\$80 000 por negociar la exclusividad para sus productos en las tiendas y se emitió la orden de que eliminara esas cláusulas de todos los contratos. La CPC también ordenó a la Panamco Tica que

cesara su política de exclusividad de los equipos de refrigeración en establecimientos pequeños.

Este caso sentó varios importantes parámetros de comportamiento para las compañías en Costa Rica. Guillén comenta que “estableció que compañías con porciones considerables del mercado, como la Coca-Cola y su embotelladora, debían andarse con cuidado”.

Además, agrega Sittenfeld, refiriéndose al dictamen sobre acuerdos de exclusividad, “estableció el concepto de barreras físicas a la competitividad, que no estaba muy claro en la legislación”.

Se necesita mayor rigurosidad

Este caso destacó además algunos de los problemas inherentes a la ley en materia de competencia. En efecto, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor de Costa Rica refleja muchos de los problemas característicos de la legislación inicial en la región destinada a alentar la competencia. La investigación financiada por el IDRC sobre políticas de competencia en América Central y que incluyó el estudio costarricense, ayudó a identificar estas limitaciones y el tipo de legislación y autoridades de competencia más idóneos a las realidades políticas, legales y culturales de cada país y de la región en su conjunto.

Según Claudia Schatan, jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial y Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas en México, que dirigió el esfuerzo de investigación de los seis países, uno de los problemas de la ley costarricense es que deja fuera a muchos sectores. Señala que “tiene un enorme número de excepciones”, ya que por ejemplo “no se puede demandar a empresas públicas ni a ciertas cooperativas, como las de la leche y el azúcar”.

Sin embargo las mayores limitaciones de la ley, según Sittenfeld, se relacionan con fusiones y con la habilidad de recolectar información para la resolución de casos, y explica que “las compañías no tienen que notificar a la CPC antes de efectuar fusiones y no existen medidas adecuadas para analizar este tipo de transacción”.

“La CPC también necesita aumentar su capacidad de investigación, ya que actualmente sólo puede pedir información, pública o confidencial, a las partes involucradas en un caso. No puede incautar documentos ni allanar oficinas, por ejemplo, herramientas que en el futuro podrían ser

útiles para la Comisión.” Explica que en el caso de Coca-Cola, la CPC dependió de la información que entregó la compañía, pero las compañías sujetas a una investigación no tienen incentivos para proporcionar información que se pueda esgrimir en su contra.

Pero la nueva legislación que está desarrollando la CPC aborda muchas de las deficiencias de la ley costarricense. “Estamos examinando muchas de estas deficiencias para que la ley sea más eficaz y nos entregue más herramientas para la investigación”, afirma Guillén.

El desafío para las pequeñas agencias

Con cambios o sin cambios en la legislación, casos como éste representarán un desafío para las agencias pequeñas, como la CPC en Costa Rica, que depende de sólo 15 empleados para entregar alrededor de 60 resoluciones al año. “Resolver casos que involucran a este tipo de compañías absorbe una gran parte de los recursos de las agencias. No se trata de independencia ni de capacidad técnica, sino más bien del número de personas que una agencia puede asignar a esos casos y esto incide directamente en la habilidad de producir resoluciones”, expresa Sittenfeld.

Una de las críticas hechas a la CPC durante el caso de Coca-Cola fue el tiempo que demoró en emitir un veredicto.

Pero Guillén señala, se trataba de un caso grande, con muchos desafíos legales y un montón de papeleo.

A medida que la CPC trabaja para lograr que la asamblea parlamentaria apruebe la ley que ha propuesto, el caso de Coca-Cola es un recordatorio de que la ley de competencia puede tener un impacto directo en las opciones que se le ofrecen al consumidor. La organización ha dictaminado y divulgado opiniones sobre competencia en áreas tales como fabricación de chorizos, techado, transporte carretero y líneas aéreas nacionales de pasajeros. Pero es en la presencia de botellas de Pepsi y de una marca nacional de refrescos como La Mundial en un refrigerador de la Coca-Cola, donde el consumidor puede ver qué es la competencia.

La autora de este estudio de caso es Debra Anthony, escritora de Ciudad de México. Se basa en el informe de investigación de la CEPAL escrito por Pamela Sittenfeld: Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para la región centroamericana.

Las opiniones expresadas en este estudio son responsabilidad de los investigadores apoyados por el IDRC y de los expertos en el campo de las políticas de competencia.

www.idrc.ca/en_foco_competencia

Para mayor información

Claudia Schatan
Jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial
y Comercio Internacional
Comisión Económica para Latinoamérica y
el Caribe (CEPAL)
Sede subregional en México
AP 6-718, Distrito Federal
11570 Mexico

TEL.: 52-55-5263-9600
FAX: 52-55-5531-1151
CORREO E: cschatan@un.org.mx
SITIO WEB: www.cepal.org.mx

Abril 2008

CASE-COMPETITION-15



Programa Globalización, Crecimiento y Pobreza
International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canada K1G 3H9

TEL.: 613-236-6163
FAX: 613-567-7748
CORREO E: ggp@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/ggp

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevos conocimientos para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Desde casi 40 años, el IDRC colabora estrechamente con investigadores de países en vías de desarrollo en su búsqueda de los medios para la construcción de sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

Canada